Deutscher Bundestag **Drucksache 17/4670**

17. Wahlperiode 08. 02. 2011

Antrag

der Fraktion der SPD

Instrumente zur Bekämpfung der Steuerhinterziehung nutzen und ausbauen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

Voraussetzung für soziale Gerechtigkeit, gleiche Teilhabechancen und einen handlungsfähigen Staat ist nicht zuletzt die solidarische Finanzierung des Gemeinwesens. Einerseits ist der Gesetzgeber gehalten, sich bei der Gestaltung des Steuersystems an der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit der Steuerpflichtigen zu orientieren. Andererseits muss die Finanzverwaltung bestehende Steueransprüche rechtzeitig und vollständig durchsetzen. Die gleichmäßige Besteuerung zählt das Bundesverfassungsgericht zu den Belangen des Gemeinwohls. Ein bundesweit einheitlicher Steuervollzug sichert die staatlichen Einnahmen für eine zukunftsorientierte Politik, fördert aber auch die Steuerehrlichkeit der breiten Mehrheit der Bürgerinnen und Bürger. Für die Akzeptanz des Steuersystems wäre bereits der Anschein abträglich, dass sich insbesondere Vermögende und Bezieher höherer Einkommen dauerhaft und ungestraft ihren steuerlichen Verpflichtungen entziehen können.

Steuerhinterziehung ist folgerichtig eine Straftat, die nach § 370 der Abgabenordnung (AO) mit Freiheitsstrafe bis zu fünf Jahren oder Geldstrafe, in besonders schweren Fällen mit Freiheitsstrafe von sechs Monaten bis zu zehn Jahren bestraft wird. Der Bundesgerichtshof stellt in seiner aktuellen Rechtsprechung zur Steuerhinterziehung nicht nur hohe Anforderungen an eine erfolgreiche strafbefreiende Selbstanzeige (Beschluss vom 20. Mai 2010 – 1 StR 577/09), sondern spricht sich wiederholt auch für eine deutlichere Ausschöpfung des möglichen Strafmaßes aus (zuletzt mit Beschluss vom 2. November 2010 – 1 StR 544/09).

Die Möglichkeiten, den Finanzbehörden steuerlich relevante Sachverhalte vorsätzlich zu verschweigen, sind bei den einzelnen Steuerarten unterschiedlich stark ausgeprägt. Grundsätzlich steigt die Gefahr einer Steuerhinterziehung mit dem Ausmaß der notwendigen Mitwirkung der Steuerpflichtigen im Besteuerungsverfahren. Dies gilt bei der Einkommensbesteuerung etwa für Einkünfte aus unternehmerischer Tätigkeit und der Verwaltung eigenen Vermögens, soweit die Erträge nicht der Abgeltungsteuer unterliegen. Systembedingt ist aber auch die auf harmonisiertem europäischem Recht beruhende Umsatzbesteuerung besonders betrugsanfällig. Während die deutschen Finanzbehörden im Inland über verschiedene Möglichkeiten zur eigenen Sachverhaltsermittlung verfügen, sind sie bei grenzüberschreitenden Steuerfällen neben den – gegebenenfalls unzulänglichen – Erklärungen der Steuerpflichtigen auf Amtshilfe der ausländischen Staaten angewiesen. Auf diese Abhängigkeit gründete sich das „Geschäftsmodell“ der Steueroasen, die jahrzehntelang jegliche Zusammenarbeit im Besteuerungsverfahren verweigerten und damit der grenzüberschreitenden Steuerhinterziehung und internationalen Steuerflucht Vorschub leisteten.

In den letzten drei Wahlperioden wurde das nationale Instrumentarium zur Bekämpfung der Steuerkriminalität nachhaltig verbessert und erweitert (vgl. Bundestagsdrucksache 16/11389). Dies betrifft unter anderem verschiedene Maßnahmen zur Eindämmung des Umsatzsteuerbetruges, die mögliche Telekommunikationsüberwachung bei Verdacht der bandenmäßigen Umsatz- und Verbrauchsteuerhinterziehung und die Anhebung der Verjährungsfrist für die Verfolgung besonders schwerer Steuerhinterziehungsfälle auf die steuerliche Festsetzungsfrist von zehn Jahren. 2009 gelang aber auch der Einstieg in ein transparenteres internationales Steuerumfeld. Auf deutsch-französische Initiative hin setzten die G20-Staaten mit der Androhung von Abwehrmaßnahmen gegen nicht kooperierende Rechtssysteme binnen weniger Monate die weltweite Anerkennung des Standards der Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (OECD) für den Informationsaustausch in Steuerangelegenheiten durch.

Ungeachtet beachtlicher Erfolge sind die bisher erzielten Ergebnisse der europäischen und internationalen Bemühungen um eine bessere Zusammenarbeit mit den Steueroasen zweifelsohne noch unzureichend. Dies gilt für die 2005 in Kraft getretene europäische Zinsrichtlinie, die mit zahlreichen Rechtskonstruktionen einfach umgangen werden kann, ebenso wie für den Standard des Artikels 26 des OECD-Musterabkommens. Letzterer ist ein Informationsaustausch auf substantiierte Anfrage, dessen Nutzung faktisch voraussetzt, dass den Finanzbehörden bereits Anhaltspunkte für die Existenz möglicher steuerlich relevanter Sachverhalte vorliegen. Anzustreben bleibt deshalb weiterhin ein umfassender automatischer Informationsaustausch, der auch die Aufdeckung unbekannter Steuerfälle ermöglicht.

Auch in Zukunft sind Fortschritte bei der Bekämpfung von Steuerflucht und -hinterziehung nur im Konsens der betroffenen Staaten erreichbar. Dem deutschen Anliegen der Aufdeckung begangener und Verhinderung neuer Steuerstraftaten steht dabei das wirtschaftliche Interesse der bisher kooperationsunwilligen Jurisdiktionen gegenüber, die darauf bedacht sind, die langjährigen Geschäftsbeziehungen ihrer Finanz- und Beratungsunternehmen mit deutschen Steuerpflichtigen zu erhalten. Dieser Umstand darf jedoch nicht dazu führen, dass Deutschland im Wege zwischenstaatlichen Rechts gegenüber inländischen Steuerstraftätern Zugeständnisse macht, die im klaren Widerspruch zu der sonst geltenden nationalen Rechtslage stehen.

So betreffen die von der Bundesregierung vereinbarten Verhandlungen mit der Schweiz über sogenannte Altfälle bereits begangene Steuerstraftaten, für die Deutschland nicht nur das Besteuerungsrecht, sondern auch die Strafverfolgungspflicht zukommt. Die laut dem Bundesminister der Finanzen Dr. Wolfgang Schäuble (vgl. Neue Zürcher Zeitung vom 29. Oktober 2010) beiderseits angestrebte pauschale Abgeltung der deutschen Steueransprüche wäre eine Amnestieregelung ausschließlich für (Schwarz-)Geldanlagen in der Schweiz. Ausgerechnet jene Steuerpflichtigen würden mit Straffreiheit, Anonymität und einem lediglich durchschnittlichen Steuersatz belohnt, die sich beharrlich – unter Umständen jahrzehntelang – dem Angebot zur regulären Rückkehr in die Steuerehrlichkeit durch detaillierte Selbstanzeige verweigerten. Für jede andere nationale oder grenzüberschreitende Steuerhinterziehung dagegen bliebe § 371 AO einschlägig. Diese Pläne treffen auf gravierende rechtliche Bedenken. Mit der generellen Verschärfung der strafbefreienden Selbstanzeige, die die Bundesregierung selbst anstrebt, wäre diese Privilegierung ausgewählter Steuerfälle unvereinbar. Als Präzedenzfall hätte ein solches Abkommen außerdem unabsehbare negative Folgen für die Anstrengungen Deutschlands, Steuerkriminalität im In- und Ausland wirksam zu bekämpfen.

Sicherzustellen ist aber nicht nur die rechtliche, sondern auch die verwaltungsseitige Gleichbehandlung der Steuerpflichtigen. Der gleichmäßige Vollzug der

Steuergesetze wird insbesondere durch den langjährigen Personalabbau in den Finanzverwaltungen der Länder gefährdet. Die Pläne der neuen rot-grünen Landesregierung von Nordrhein-Westfalen zur personellen Stärkung der Betriebsprüfung sind die vorbildliche Ausnahme. 2010 bezifferte die Deutsche Steuer-Gewerkschaft den Fehlbestand nach der bundesweiten Personalbedarfsberechnung auf 15 000 Planstellen. Weil die Länder dennoch eine Bundessteuerverwaltung nachdrücklich ablehnen, erhielt der Bund im Rahmen der beiden Föderalismusreformen 2006 und 2009 Mitwirkungsmöglichkeiten beim Gesetzesvollzug, die von der Bestimmung einheitlicher Verwaltungsgrundsätze bis zur Erteilung allgemeiner Weisungen reichen. Die Notwendigkeit dieser Regelungen wurde 2010 offensichtlich, als liberale Landespolitiker wiederholt den Kauf werthaltiger Daten über mögliche Steuerstraftäter verweigerten. Der Bundesfinanzminister war und bleibt verpflichtet, für einen bundesweit einheitlichen Umgang mit Informationsangeboten über mögliche Steuerhinterzieher zu sorgen und die entsprechenden Initiativen zu ergreifen. Bei ihm liegt die Letztverantwortung für eine gleichmäßige Besteuerung in Deutschland.

Abschließend ist festzuhalten, dass die künftig bessere internationale Zusammenarbeit in Steuerangelegenheiten den finanziellen Anreiz zur Steuerhinterziehung für beteiligte Steuerpflichtige, Berater und Finanzinstitute nicht beseitigt. Für den Gesetzgeber ist deshalb eine regelmäßige Analyse der Entwicklung des Steuervollzugs und der Wirksamkeit des Instrumentariums gegen Steuerkriminalität unter den sich wandelnden nationalen und internationalen Rahmenbedingungen unverzichtbar.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

1. Bestrebungen zur Verbesserung der Transparenz und Kooperation in Steuerangelegenheiten auf europäischer und internationaler Ebene weiterhin zu fördern und sich dabei für einen umfassenden automatischen Informationsaustausch einzusetzen. Dies gilt gleichermaßen für künftige multilaterale oder bilaterale steuerliche Abkommen;
2. das Global Forum on Transparency and Exchange of Information for Tax Purposes bei der von den G20-Staaten geforderten Überprüfung der tatsächlichen Einhaltung des OECD-Standards zu unterstützen. Sollte ein Staat oder Gebiet einen effektiven Informationsaustausch in der Praxis verweigern oder schon die Voraussetzungen hierfür nicht schaffen, ist auf eine abgestimmte Anwendung der von den G20-Staaten jeweils eingeführten nationalen Abwehrmaßnahmen hinzuwirken. Bei Bedarf ist der Anwendungsbereich des deutschen Steuerhinterziehungsbekämpfungsgesetzes auf diesen Fall auszudehnen;
3. sich auf europäischer Ebene nachdrücklich für eine zügige Überarbeitung und Erweiterung der europäischen Zinsrichtlinie auf alle Kapitaleinkünfte sowie alle natürlichen und juristischen Personen einzusetzen;
4. für die Ratifikation des Revisionsprotokolls zum Doppelbesteuerungsabkommen mit der Schweiz, das am 27. Oktober 2010 unterzeichnet wurde, umgehend den Entwurf des erforderlichen Vertragsgesetzes vorzulegen;
5. im Rahmen der vereinbarten Verhandlungen mit der Schweiz über eine Erweiterung der grenzüberschreitenden Zusammenarbeit im Steuerbereich keiner Regelung zuzustimmen, die an eine Straffreiheit bei Steuerhinterziehung geringere Anforderungen stellt als § 371 AO;

6. die Revision des Doppelbesteuerungsabkommens mit Singapur nicht auf die notwendige Anpassung an den 2005 geänderten Artikel 26 des OECD-Musterabkommens zu beschränken. Die derzeit partiell angewandte Freistellungsmethode führt zur weitgehenden Nichtbesteuerung der in Singapur erzielten aktiven Einkünfte, von der gerade auch deutsche Banken mit dortigen Betriebsstätten profitieren. Ungeachtet des bisherigen Widerstands des Bundesministers für Wirtschaft und Technologie ist deshalb zeitnah die Anrechnung als künftig alleinige Methode zur Vermeidung der Doppelbesteuerung zu vereinbaren;
7. gemeinsam mit den Ländern sicherzustellen, dass die Daten, die Deutschland im Wege des automatischen Informationsaustausches nach der europäischen Zinsrichtlinie – und ab 2015 auch der europäischen Amtsrichtlinie – erhält, umgehend den zuständigen Finanzbehörden zugeleitet und von diesen für die laufende Besteuerung genutzt werden;
8. die im Finanzverwaltungsgesetz geschaffenen Bundeskompetenzen zu nutzen, um ein bundesweit gleichmäßiges Vorgehen der Finanzbehörden gegen Steuerhinterziehung zu erreichen. Insbesondere muss das Bundesministerium der Finanzen gegenüber den Ländern auf eine ausreichende Personalausstattung der Steuerfahndungs- und der Bußgeld- und Strafsachenstellen hinwirken. Deren laufende Tätigkeit darf durch die bekannten Sondereffekte des Jahres 2010 – rund 70 000 zusätzliche Steuerfälle durch Selbstanzeigen und Steuerdaten-CDs – nicht längerfristig beeinträchtigt werden;
9. einen Gesetzentwurf zur Einrichtung einer Steuerfahndungsstelle auf Bundesebene vorzulegen, die für die Ermittlungen in Fällen grenzüberschreitender Steuerkriminalität von erheblicher oder grundsätzlicher Bedeutung zuständig sein soll. Sie soll künftig einen einheitlichen Umgang mit etwaigen Informationsangeboten privater Dritter über mutmaßliche Steuerhinterzieher sicherstellen. Mit der Analyse typischer Betrugsgestaltungen und Hinterziehungsstrategien soll diese Bundessteuerfahndung außerdem die Finanzbehörden bei der Aufdeckung und Verhinderung von Steuerstraftaten unterstützen;
10. dem Deutschen Bundestag alle zwei Jahre, erstmals zum 1. Mai 2011, einen Bericht über die Situation der Steuerverwaltung in Deutschland vorzulegen. Dieser soll den tatsächlichen Gesetzesvollzug anhand geeigneter Kennzahlen dokumentieren und bei Bedarf Vorschläge zur Verbesserung der Effizienz und zur Gewährleistung einer gleichmäßigen Rechtsanwendung enthalten. Aktuelle Entwicklungen im Bereich der Steuerkriminalität sind einzubeziehen.

III. Der Deutsche Bundestag appelliert an die Parlamente und Regierungen der Länder,

1. die Steuerverwaltungen nach dem langjährigen Personalabbau von weiteren Anstrengungen zur Konsolidierung der Landeshaushalte auszunehmen. Dies ist nicht nur im Interesse der Gleichmäßigkeit des Steuervollzugs verfassungsrechtlich dringend geboten, sondern dient auch der Sicherung des aktuellen Steueraufkommens sowie der nachhaltigen Stärkung der Besteuerungsgrundlagen in Deutschland;
2. insbesondere die Betriebsprüfung, die Steuerfahndung, die Bußgeld- und Strafsachenstellen sowie die Staatsanwaltschaften personell so zu stärken, dass einerseits das Entdeckungsrisiko bei Steuerbetrug und -hinterziehung signifikant steigt und andererseits eine zügige Strafverfolgung gewährleistet ist;

3. sicherzustellen, dass die 2010 durch Selbstanzeigen und Steuerdaten-CDs zusätzlich hinzugekommenen rund 70 000 Steuerfälle innerhalb der Verjährungsfrist von den zuständigen Steuerfahndungs- sowie den Bußgeld- und Strafsachenstellen bearbeitet werden können;
4. den Vorschlag der Einrichtung einer Bundessteuerfahndung im Interesse einer effektiven Verfolgung grenzübergreifender Steuerstraftaten zu unterstützen.

Berlin, den 8. Februar 2011

Dr. Frank-Walter Steinmeier und Fraktion



Gesamtherstellung: H. Heenemann GmbH & Co., Buch- und Offsetdruckerei, Bessemerstraße 83–91, 12103 Berlin, www.heenemann-druck.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlagsgesellschaft mbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333